

議題研析

一、題目：政策環評之法制問題研析

二、議題所涉法規

環境影響評估法、政府政策環境影響評估作業辦法

三、背景說明（緣起）

環境影響評估法（下稱環評法）規定應實施環境影響評估之範疇包括開發行為及政府政策，前者之環境影響評估可稱為「個案環評」；後者稱為「政策環評」。惟現行環評法有關執行環境影響評估之相關規定，皆著重在開發行為（即個案環評），有關政府政策之政策環評，僅有該法第26條之空白授權規定。由於法制面不夠完備，致使政策環評成效不彰。爰擬檢討現行政策環評之相關規定，期能找出其法制面之問題，並提出精進建議。

四、問題爭點

- （一）環境影響評估法對政策環評僅有空白授權規定，有違反授權明確性原則之疑慮。
- （二）應實施政策環評之客體未定有明確範圍，是否涵蓋計畫、方案或其他性質相類似之事項，不無疑義。

五、探討研析

（一）政策環評之目的及現行實行政策環評之法規依據

按政策環評之目的，在敦促中央目的事業主管機關或政策研提機關於政策研擬或決策過程中，納入環境因素考量，並賦予政策研擬及決策機關主動檢視政策是否有影響環境之虞及是否進行政策環境影響評估的義務，並確實盤點政策之共通性環境議題及因應對策，作成相關徵詢意見，據以納入後續開發行為規劃及環評之參考

基準，達上位政策指導之效。以引導個案開發行為合理性規劃，並利後續環評審查，進而提升審查效率¹。

我國實行政策環評之主要法律依據為環評法第4條第2款、第26條，及該法授權訂定之「政府政策環境影響評估作業辦法」（下稱政策環評作業辦法）。環評法第4條第2款規定：「環境影響評估：指開發行為或『政府政策』對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。」，同法第26條規定：「有影響環境之虞之『政府政策』，其環境影響評估之有關作業，由中央主管機關另定之。」。

政策環評作業辦法第3條列舉工業政策、礦業開發政策、水利開發政策、土地使用政策、能源政策、畜牧政策、交通政策、廢棄物處理政策、放射性核廢料之處理政策及其他政策等10款應實施環境影響評估之政策。同辦法第4條並規定：「應實施環境影響評估之政策細項，由中央主管機關會商目的事業主管機關擬訂，報請行政院核定。（第1項）非屬前項應實施環境影響評估之政策細項，經中央目的事業主管機關或政策研提機關認有影響環境之虞者，得準用本辦法規定，由政策研提機關辦理政策環境影響評估。（第2項）」。環境部據此公告「應實施環境影響評估之政策細項」²，例如：工業政策之政策細項有：工業區設置及能源密集基礎工業政策；若非屬政策細項所列舉之政策，中央目的事業主管機關，仍得自行認定有影響環境之虞者，而主動辦理政策環評。

（二）現行政策環評規定之法制問題

由於環評法第26條就政策環評事項，授權中央主管機關訂定法規命令之規定，其授權之內容僅規定：「……其環境影響評估之有關作業，由中央主管機關另定之。」，其有關授權之目的、內容及範圍

¹ 行政院全球資訊網，政策環評目的及效益，網址：

<https://www.ey.gov.tw/File/4CA5E43DC10DEE34?A=C>，最後瀏覽日期：113年12月25日。

² 環境部，主管法規查詢系統，網址：

<https://oaout.moenv.gov.tw/law/LawContent.aspx?id=GL007321#lawmenu>，最後瀏覽日期：113年12月17日。

皆未有具體明確之規定，形同空白授權，有違反授權明確性原則之疑慮。

其次，前揭「應實施環境影響評估之政策細項」，係基於政策環評作業辦法第4條第1項規定之授權；惟法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章（司法院釋字第524號解釋參照），此即所謂「再授權禁止原則」³。是以，前述政策細項是否宜以前揭辦法再授權之方式規定，不無疑義。

（三）有關政策環評之法制建議

106年9月20日行政院環境保護署⁴預告之「環境影響評估法」修正草案，新增政府政策實施環境影響評估之專章，將政策評估說明書應記載事項、應併同政策提報等事項予以規範；並賦予個案開發行為符合已實施政策環境影響評估之政策，得簡化環境影響評估程序之誘因⁵。惟該草案並未送立法院審議，是以，我國實施政策環評之主要法律依據仍僅有環評法第4條第2款、第26條，及該法授權訂定之政策環評作業辦法等規定，爰此，建議環評法應比照「開發行為」環評之規定，增訂執行「政策環評」之具體事項規定，若欲授權行政機關訂定法規命令，其授權之目的、內容及範圍，亦應具體明確。

其次，由於「政策環評」之名稱，亦使人誤解為應實施政策環評之客體，僅限於名稱為「政策」者，是否涵蓋計畫、方案或其他性質相類似之事項，不無疑義，而使行政機關在決定是否啟動政策環評時，限縮其範圍。有論者認為有環境影響之虞的法律案、有環境影響之虞並有法律依據的行政計畫案，以及可以指導數個開發行

³ 法務部109年2月25日法制字第10902502650號書函，網址：

<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?media=print&id=FE347342&type=E>，最後瀏覽日期：113年12月25日。

⁴ 112年8月22日改制升格為環境部。

⁵ 環境部主管法規查詢系統，行政院環境保護署公告：預告「環境影響評估法」修正草案，106年9月20日，網址：<https://oaout.moenv.gov.tw/Law/DraftOpinion.aspx?id=566&Type=H>，最後瀏覽日期：113年12月25日。

為並有環境影響之虞的行政計畫案，皆有必要啟動政策環評⁶。現行政策環評作業辦法第2條雖規定：「本辦法所稱政府政策（以下簡稱政策），指與本法第5條第1項規定之開發行為直接相關，且自本辦法施行後，應經行政院或中央目的事業主管機關核定之事項。」，惟其規定內容似仍過於籠統，且前述辦法本身有授權之母法規定不夠具體明確之疑慮，爰建議環評法應增訂政策環評之定義規定，明確應執行政策環評之客體，以完備法制。

撰稿人：李淑瓊

⁶ 王鴻濬，〈我國政策環評之執行體制問題分析〉，《環境工程會刊》，第21卷，第1期，99年2月，頁6。